



**Małgorzata Czermińska\***

## Wspólnotowy system celny i miejsce Polski w jego strukturach po akcesji do Unii Europejskiej

Bezpieczeństwo granicznego ruchu towarowego w UE

### Wprowadzenie

W literaturze przedmiotu brak jest jednoznacznej definicji pojęcia systemu celnego. Według S. Waschko, system celny należy rozważać dwojako: w ujęciu wąskim i szerokim. System celny w węższym znaczeniu można ograniczyć do strony formalnej i materialnej, głównie ekonomicznej, wszystkiego, co jest bezpośrednio związane z cłami, włączając w to również postępowanie celne. W tym ujęciu system celny obejmuje zatem taryfę celną i jej elementy składowe, m.in. nomenklaturę celną, kolumny i formy stawek celnych i związane z nimi podstawy wymiaru, dodatkowe obciążenia dotyczące wymiaru ceł oraz przedmiot ustawodawstwa celnego, który sprowadza się do taryfy celnej i ustawy celnej albo prawa celnego jako aktów normatywnych. W szerszym ujęciu natomiast system celny obejmuje cele i środki polityki gospodarczej, łączące się pośrednio z handlem zagranicznym i należące do działań administracji celnej<sup>1</sup>. W zakres tak określonego pojęcia wchodzi zatem polityka celna, czyli „całokształt działalności państwa lub organizacji międzynarodowej i jego/jej organów związany z ochroną interesów narodowych w obrocie międzynarodowym, polegający na tworzeniu norm i regulacji prawnych autonomicznych lub na przyjmowaniu międzynarodowych standardów, wynikających z umów międzynarodowych

\* Dr, Wydział Prawa, Administracji i Stosunków Międzynarodowych, Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego.

<sup>1</sup> S. Waschko, *Systemy celne*, PWN, Warszawa 1971, s. 16 i nast.

oraz wprowadzeniu ich do własnej praktyki życia społeczno-gospodarczego”<sup>2</sup>. System celny można sprowadzić do działań określonego państwa, a w przypadku Unii Europejskiej do działań Wspólnoty i poszczególnych państw członkowskich, regulujących obrót towarowy z zagranicą, podejmowanych na podstawie prawa celnego przy zaangażowaniu administracji celnej. System celny obejmuje zatem działania związane z przepływem towarów, a nie dotyczy bezpośrednio wymiany usługowej, przepływu osób czy kapitału.

System celny, a w szczególności administracja celna, odgrywa istotną rolę w zapewnieniu bezpieczeństwa obrotu towarowego. Każdy towar, który przekroczył granicę celną Wspólnoty i został dopuszczony do obrotu może bowiem swobodnie cyrkulować na wspólnym rynku. Dlatego tak istotna jest nie tylko kontrola na granicach, ale również wdrożenie systemów informatycznych, które stanowią nieodzowny element właściwego wykonywania przez administracje celne państw członkowskich zadań na rzecz realizacji interesów państwa i całej Wspólnoty. Na szczególną uwagę zasługują działania służb celnych w zakresie zwalczania handlu narkotykami czy przeciwdziałające wprowadzaniu na rynek towarów naruszających prawa własności intelektualnej (towary podrabiane lub pirackie). Obrót towarami podrabianymi i pirackimi jest szkodliwy dla producentów, podmiotów gospodarczych i nabywców, a także może stanowić zagrożenie dla konsumentów. W przypadku gdy towary naruszające prawo własności intelektualnej powstały w państwach trzecich lub są z nich sprowadzane, należy zakazać ich wprowadzenia na obszar celny Wspólnoty, włącznie z ich przeładunkiem, dopuszczeniem do swobodnego obrotu we Wspólnocie, objęciem procedurą zawieszającą i umieszczeniem w strefie wolnocłowej lub składzie oraz ustanowić procedurę umożliwiającą organom celnym rygorystyczne przestrzeganie tego zakazu<sup>3</sup>.

## Unia celna jako podstawa funkcjonowania wspólnotowego systemu celnego

Kluczowe znaczenie dla tworzenia systemu celnego Wspólnot (i poszczególnych państw członkowskich) miało utworzenie unii celnej, które wymagało przede wszystkim zaprzestania stosowania ceł w handlu wewnętrznym oraz niewprowadzania przez państwa członkowskie we wzajemnych obrotach nowych ceł lub innych, podobnych w skutkach opłat. Wprowadzono zasadę *standstill*, która gwarantowała, że w momencie stopniowego obniżania ceł nie zostaną wprowadzone nowe taryfowe środki ochronne. Zasada ta zaczęła obowiązywać od stycznia 1958 roku.

<sup>2</sup> W. Czyżowicz, *Istota, przedmiot i podmioty polityki celnej*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Ekonomicznej w Warszawie” 1995, nr 1, s. 50, cyt. za: S. Naruszewicz, M. Laszuk, *Wspólnotowe prawo celne*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2004, s. 37.

<sup>3</sup> Uregulowanie tych kwestii zawarte jest w Rozporządzeniu Rady (WE) nr 1383/2003 z dnia 22 lipca 2003 roku dotyczącego działań organów celnych skierowanych przeciwko towarom podejrzanym o naruszenie niektórych praw własności intelektualnej oraz środków podejmowanych w odniesieniu do towarów, co do których stwierdzono, że naruszyły takie prawa, Dz.Urz. UE L 196 z 2 sierpnia 2003 roku oraz rozporządzenie Komisji (WE) 1891/2004 z 21 października 2004 roku ustalające przepisy wykonawcze do Rozporządzenia Rady (WE) nr 1383/2003 z dnia 22 lipca 2003 roku dotyczące działań organów celnych skierowanych przeciwko towarom podejrzanym o naruszenie niektórych praw własności intelektualnej oraz środków podejmowanych w odniesieniu do towarów, co do których stwierdzono, że naruszyły takie prawa, Dz.Urz. UE L 328 z 30 października 2004 roku.

Podstawę wprowadzenia unii celnej stanowił traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Gospodarczą, który przewidywał trzy etapy tworzenia unii celnej, w okresie przejściowym, tj. w latach 1958–1970. Wedle art. 16 traktatu rzymskiego wewnętrzne cła eksportowe planowano znieść najpóźniej z upływem pierwszego etapu. Do końca 1969 roku miało nastąpić zniesienie cel oraz opłat o skutkach równoważnych w handlu wzajemnym. Jednak już 1 stycznia 1962 roku zlikwidowano ograniczenia ilościowe w handlu między państwami członkowskimi, cła eksportowe przestały być stosowane od 31 grudnia 1961 roku, cła importowe w handlu wzajemnym zaś obniżano stopniowo aż do zupełnego ich zniesienia 31 lipca 1969 roku.

Wspólną zewnętrzną taryfę celną (*Common Customs Tariff*) ustanowiono po raz pierwszy na mocy Rozporządzenia Rady Ministrów z 1 lipca 1968 roku. Jej utworzenie polegało na scaleniu obowiązującej w unii celnej Beneluksu taryfy celnej z taryfami pozostałych państw-sygnatariuszy traktatu rzymskiego. Od 1975 roku również dochody z cel są przekazywane przez kraje członkowskie do budżetu wspólnotowego w ramach tzw. tradycyjnych środków własnych (TOR – Traditional Own Resources). Zgodnie z decyzją Rady UE z dn. 29 września 2000 roku budżet każdego państwa członkowskiego zasila 25% wpływów z cel, pozostałe 75% jest przekazywane do budżetu Wspólnoty<sup>4</sup>.

W konsekwencji utworzenia unii celnej w ramach Wspólnoty Europejskiej zniesiono bariery handlowe w obrocie wewnątrzwspólnotowym, utrzymano natomiast kontrole graniczne na wewnętrznych granicach celnych. Dopiero 1 stycznia 1993 roku, z chwilą utworzenia wspólnego rynku, zostały one zniesione.

Obszar celny Unii Europejskiej według art. 3 Wspólnotowego Kodeksu Celnego (wersja zmodernizowana) tworzą terytoria państw członkowskich, poza jedynie niektórymi wyspami czy obszarami. Obszar celny Wspólnoty tworzą zatem terytoria następujących państw (z ich wodami terytorialnymi, wewnętrznymi i przestrzenią powietrzną):

- terytorium Królestwa Belgii;
- terytorium Republiki Czeskiej;
- terytorium Republiki Cypryjskiej, zgodnie z postanowieniami aktu przystąpienia z 2003 roku;
- terytorium Królestwa Danii, z wyjątkiem Wysp Owczych i Grenlandii;
- terytorium Republiki Federalnej Niemiec, z wyjątkiem wyspy Helgoland i terytorium Büsingen (Büdingen am Hochrhein tworzy unię celną ze Szwajcarią na mocy Traktatu z 23 listopada 1964 roku pomiędzy Republiką Federalną Niemiec a Konfederacją Szwajcarską);
- terytorium Królestwa Hiszpanii, z wyjątkiem Ceuty i Melilli (dwie hiszpańskie enklawy w Afryce Północnej);
- terytorium Republiki Estonii;
- terytorium Republiki Francuskiej, z wyjątkiem terytoriów zamorskich (Nowa Kaledonia, Polinezja, Wallis i Futuna) i Saint Pierre i Michelon oraz Majotty oraz Francuskich Terytoriów Południowych i Arktycznych;
- terytorium Republiki Greckiej;

<sup>4</sup> Por. art. 2 ust. 3 decyzji Rady 2000/597/WE, Euratom z 29 września 2000 roku w sprawie systemu środków własnych Wspólnot Europejskich, Dz.Urz. UE L 253 z 7 października 2000 roku.

- terytorium Republiki Węgierskiej;
- terytorium Irlandii;
- terytorium Republiki Włoskiej, z wyjątkiem gmin Livigno i Campione d'Italia oraz wód krajowych jeziora Lugano znajdujących się pomiędzy nabrzeżem a granicą polityczną strefy położonej pomiędzy Ponte Tesa a Porto Ceresio;
- terytorium Republiki Litewskiej;
- terytorium Republiki Łotewskiej;
- terytorium Wielkiego Księstwa Luksemburga;
- terytorium Królestwa Niderlandów w Europie;
- terytorium Republiki Austrii;
- terytorium Rzeczypospolitej Polskiej;
- terytorium Republiki Portugalskiej;
- terytorium Republiki Słowackiej;
- terytorium Republiki Słoweńskiej;
- terytorium Republiki Finlandii;
- terytorium Królestwa Szwecji;
- terytorium Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej, jak również Wysp Normandzkich (Guernsey i Jersey) oraz Wyspy Man.

Ponadto terytorium Księstwa Monako oraz stref suwerennych (bazy wojskowe) Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii na Cyprze w Akrotiri i Dhekelia. Dodatkowo Wspólnota tworzy, na mocy podpisanych porozumień, unie celne (ograniczone do określonych grup towarów) z Turcją, Andorą i San Marino.

## Ramy prawne systemu celnego Wspólnoty

### – Wspólnotowy Kodeks Celny i Wspólna Taryfa Celna

Na obszarze Unii Europejskiej są stosowane wspólne przepisy celne, co wynika z faktu, że kraje członkowskie tworzą jeden obszar celny. Podstawowym źródłem unijnego prawa celnego były i nadal są traktaty, czyli pierwotne źródła prawa, w tym traktat rzymski, przewidujący m.in. utworzenie unii celnej i realizację wspólnej polityki handlowej.

Drugim źródłem unijnego prawa celnego są akty prawa wtórnego, czyli decyzje organów Wspólnot – Rady i Parlamentu oraz Komisji, w randze rozporządzeń. Są one bezpośrednio stosowane we wszystkich państwach członkowskich. Podstawowym aktem prawnym regulującym wymianę towarową i związanym z funkcjonowaniem unii celnej jest Wspólnotowy Kodeks Celny (WKC), stanowi on Rozporządzenie Rady (EWG) nr 2913 z dnia 12 października 1992 roku ustanawiające Wspólnotowy Kodeks Celny oraz przepisy wykonawcze do WKC, czyli rozporządzenie Komisji (EWG) nr 2454/93 z dnia 7 lipca 1993 roku<sup>5</sup>. Wspólnotowy Kodeks Celny zaczął obowiązywać od 1994 roku, nowelizowano go kilka razy. Jedną z istotniejszych nowelizacji

<sup>5</sup> Rozporządzenie Rady (EWG) nr 2913 z dnia 12 października 1992 roku ustanawiające Wspólnotowy Kodeks Celny, Dz.U. WE L 302 z 19 października 1992 roku oraz Rozporządzenie Komisji (EWG) nr 2454/93 z dnia 2 lipca 1993 roku ustanawiające przepisy w celu wykonania rozporządzenia Rady (EWG) nr 2913/92 ustanawiającego Wspólnotowy Kodeks Celny, Dz.U. WE L 253 z dn. 1 stycznia 1993 roku.

została przeprowadzona w 2000 roku, uprościła ona w znacznym stopniu formalności związane z objęciem towarów procedurą celną, a także przepisy dotyczące systemu zwolnień celnych. Kolejna nowelizacja z 2005 roku stanowiła fundament ujednoliconych systemów informatycznych. Przewidziano w niej m.in. przepisy identyfikujące kontrole na granicach celnych Wspólnoty, jak również obowiązek przedłożenia drogą elektroniczną deklaracji skróconej (zawierającej informacje o towarze) zanim towar ten zostanie wprowadzony lub wyprowadzony z obszaru celnego Wspólnoty. Obecnie obowiązuje Rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 450/2008 z dn. 23 kwietnia 2008 roku ustanawiające Wspólnotowy Kodeks Celny (wersja zmodernizowana)<sup>6</sup>. Część przepisów zaczęła obowiązywać od 24 czerwca 2008 roku, pozostałe mają być stosowane nie wcześniej niż od 24 czerwca 2009 roku i nie później niż 24 czerwca 2013 roku. Zmodernizowany kodeks celny (ZKC) składa się ze 188 artykułów zawartych w dziewięciu działach (działy te to tzw. tytuły), każdy dział dzieli się na rozdziały, a te na sekcje. W zmodernizowanym kodeksie celnym można wyróżnić:

- część wprowadzającą, składającą się z dwóch tytułów. Tytuł I zawiera przepisy ogólne, zadania organów celnych, które są w głównej mierze odpowiedzialne za nadzór nad międzynarodową wymianą handlową<sup>7</sup>, słownik pojęć takich jak: organy celne, kontrole celne, dozór celny, formalności celne, dług celny, towary wspólnotowe i niewspólnotowe. Określono w nim także obszar celny Wspólnoty, a także prawa i obowiązki osób wynikające ze stosowania przepisów prawa celnego, takie jak m.in. wymiana i dostarczanie informacji, ochrona danych. Poruszono także kwestie jak: przedstawicielstwo celne; upoważniony przedsiębiorca czy wreszcie decyzje dotyczące stosowania przepisów prawa celnego, w tym dotyczące WIT i WIP<sup>8</sup>. Tytuł II zawiera elementy, na których podstawie obliczane są należności celne przywozowe lub wywozowe, takie jak: wspólna taryfa celna i klasyfikacja taryfowa towarów, pochodzenie towarów (preferencyjne i niepreferencyjne), wartość celna towarów;
- część środkową, która jest najbardziej rozbudowanym działem kodeksu, obejmującym tytuły od III do VIII. Zawiera informacje o regulacjach, dotyczących sposobu postępowania z towarami wprowadzonymi na obszar celny Wspólnoty, zasadach poboru opłat celnych i procedurach celnych. Tytuł III (art. 44–86) zawiera informacje dotyczące długu celnego i zabezpieczenia kwoty tego długu celnego, terminy i formy regulowania należności celnych. Tytuł IV (art. 87–100) składa się z postanowień dotyczących towarów wprowadzanych na obszar celny Wspólnoty. Na ich podstawie osoba wprowadzająca towary na obszar celny Wspólnoty jest zobowiązana do ich przewiezienia do urzędu celnego bądź innego miejsca wskazanego przez organy celne lub do wolnego obszaru celnego, następnie do przedstawienia go organom celnym i wypełnienia określonych formalności celnych z tym związanych. Tytuł V (art. 101–128) zawiera przepisy ogólne dotyczące statusu celnego

<sup>6</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 450/2008 z dnia 23 kwietnia 2008 roku ustanawiające Wspólnotowy Kodeks Celny (zmodernizowany kodeks celny, Dz.Urz. UE L 145/1 z dnia 4 czerwca 2008 roku).

<sup>7</sup> Por. art. 2 zmodernizowanego kodeksu celnego.

<sup>8</sup> WIT – wiążąca informacja taryfowa, dotyczy klasyfikacji towaru. Jest to pisemna decyzja, wydawana w Polsce przez Dyrektora Izby Celnej w Warszawie, która określa właściwy kod taryfy celnej dla jednego towaru. Podstawowa zmiana wprowadzona w tym zakresie przez ZKC polega na wyraźnym stwierdzeniu, że WIT wiąże, nie jak wcześniej tylko organy celne, ale także tego, kto decyzję taką otrzymał. Natomiast WIP to wiążąca informacja o pochodzeniu towarów.

towarów, objęcia towarów procedurą celną, zasady dokonywania zgłoszeń celnych, w tym uproszczonych. Ponieważ dopuszczenie do wolnego obrotu jest jedną z najważniejszych i najczęściej stosowanych procedur celnych, dlatego poświęcono jej odrębną część – Tytuł VI (art. 129–134). Tytuł ten dotyczy również towarów dopuszczonych do swobodnego obrotu w szczególnych okolicznościach, w tym wiążących się ze zwolnieniem z należności celnych przywozowych. Tytuł VII (art. 135–174) dotyczy procedur specjalnych. Poprzednie procedury zawieszające (według WKC z 1992 roku) zostały pogrupowane w cztery procedury specjalne: tranzyt (wewnętrzny i zewnętrzny), składowanie (składowanie czasowe, składy celne, wolne obszary celne), szczególne przeznaczenie (odprawa czasowa, końcowe przeznaczenie) i przetwarzanie (uszlachetnianie czynne i bierne). W każdej z tych procedur wskazano warunki objęcia towarów tą procedurą, określono również zakres jej stosowania i ewentualnie zakończenie jej obowiązywania. Tytuł VIII (art. 175–182) dotyczy wyprowadzenia towaru z obszaru celnego Wspólnoty. Określono w nim formalności stosowane przy wyprowadzeniu, w tym złożenia deklaracji poprzedzającej wyprowadzenie, wskazano na konieczność objęcia towarów opuszczających obszar celny Wspólnoty dozorem celnym.

- część końcowa zawiera Tytuł IX (art. 183–188). Pojawia się w nim instytucja zwana Komitetem Kodeksu Celnego, wspierająca działania Komisji w zakresie stosowania przepisów prawa celnego. Wskazano również akty prawne, które przestaną obowiązywać po wejściu w życie ZKC (dwudziestego dnia po jego opublikowaniu w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej). Przy ustaleniu daty, od której nowy kodeks celny zacznie być stosowany, należy uwzględnić zmiany, które muszą być wprowadzone do przepisów wykonawczych do WKC.

Ponadto wspomnieć należy o pozostałych regulacjach wspólnotowych, stanowiących wtórne źródło prawa i obejmujących problematykę celną, np. dotyczącą zwolnień celnych. Od 1 stycznia 2010 roku obowiązuje nowe rozporządzenie Rady (WE) nr 1186/2009 z dnia 16 listopada 2009 roku ustanawiające wspólnotowy system zwolnień celnych (wersja ujednolicona)<sup>9</sup>. Część zwolnień celnych określonych w tym rozporządzeniu uzależniona jest od tzw. szczególnego przeznaczenia towarów, np.<sup>10</sup>:

- towarów przywożonych w ramach tzw. mienia osobistego (art. 3–11),
- towarów przywożonych w związku z zawarciem związku małżeńskiego (art. 12–16),
- dóbr inwestycyjnych i innych urządzeń przywożonych do Wspólnoty w związku z przeniesieniem działalności gospodarczej z państwa trzeciego do Wspólnoty (art. 28–34),
- materiałów dydaktycznych naukowych i kulturalnych, przyrządów i aparatury naukowej (art. 43–52),
- przyrządów i aparatury przeznaczonej do badań medycznych, diagnozowania i leczenia (art. 57–58),
- towarów przywożonych dla organizacji charytatywnych (art. 61–65),

<sup>9</sup> Rozporządzenie Rady (WE) nr 1186/2009 z dnia 16 listopada 2009 roku ustanawiające wspólnotowy system zwolnień celnych (wersja ujednolicona), Dz.Urz. UE L324/23 z dn. 10 grudnia 2009 roku, które uchyliło wcześniejsze rozporządzenie Rady (EWG) nr 918/83 z dnia 28 marca 1983 roku ustanawiające wspólnotowy system zwolnień celnych, Dz.Urz. WE L 105 z 23 kwietnia 1983 roku.

<sup>10</sup> *Ibidem*.

- towarów przywożonych do użytku osób niepełnosprawnych (art. 67–68),
- towarów przywożonych na rzecz ofiar katastrof (art. 74),
- towarów przywożonych do celów promocji handlu (art. 86–94),
- towarów przywożonych do analiz, badań lub prób (art. 95–101),
- paliwo w standardowych zbiornikach pojazdów samochodowych (art. 107–111).

Zwolnione z należności celnych przywozowych są przesyłki zawierające towary o niewielkiej wartości (do 150 EUR za przesyłkę) wysyłane bezpośrednio z państwa trzeciego do odbiorcy znajdującego się we Wspólnocie (dotyczy to np. zakupów dokonywanych przez internet, art. 23–24). Zwolnienie to nie obejmuje towarów akcyzowych, takich jak: wyroby alkoholowe, tytoniowe oraz perfumy i wody toaletowe. Towary w małych ilościach o charakterze niehandlowym (przywożone okazjonalnie, wyłącznie na własny użytek odbiorcy lub jego rodziny, wysyłane bez żadnego rodzaju opłat), o równowartości do 45 EUR, wysyłane z państwa trzeciego przez osobę fizyczną do innej osoby fizycznej mieszkającej na obszarze celnym Wspólnoty są również zwolnione z należności celnych (dotyczy to także zwolnienia z VAT). W przypadku wyrobów akcyzowych, takich jak: wyroby alkoholowe, tytoniowe oraz perfumy i wody toaletowe, ustanowiono limity ilościowe, których nie można przekroczyć, jeśli zwolnienie takie ma mieć zastosowanie.

Kolejnym źródłem unijnego prawa celnego, stanowiącego element wspólnotowego systemu celnego, są międzynarodowe umowy celne (handlowe), zawierane przez WE i jej kraje członkowskie. Wspólnota Europejska od początku istnienia zawierała szereg preferencyjnych umów handlowych z różnymi krajami czy grupami krajów o różnym zakresie i skali przywilejów handlowych. Zalicza się do nich<sup>11</sup>:

- umowy, na mocy których tworzona jest unia celna między Wspólnotą a jej partnerami, polegająca na znoszeniu barier handlowych między stronami porozumienia oraz przyjęciu wspólnotowej taryfy celnej w handlu z krajami trzecimi; umowy o takim charakterze zawarto z Turcją (obejmuje w zasadzie towary przemysłowe), Andorą (obejmuje również tylko towary przemysłowe), San Marino (nie obejmuje produktów z sektora węgla i stali);
- umowy, na których podstawie budowana jest strefa wolnego handlu, oznaczająca zniesienie barier handlowych w postaci ceł, ograniczeń ilościowych między stronami porozumienia; tego typu porozumienia zostały zawarte z krajami EFTA w latach siedemdziesiątych XX wieku, ponadto umowa o Europejskim Obszarze Gospodarczym z Islandią, Lichtensteinem i Norwegią (wspólny rynek, ze swobodą przepływu towarów przemysłowych, osób, usług, kapitału), z państwami Bałkanów Zachodnich, Basenu Morza Śródziemnego, z Meksykiem, RPA, Koreą Południową;
- umowy, na których podstawie udzielane są jednostronne preferencje handlowe, bez konieczności ich odwzajemniania przez partnerów handlowych; tego typu preferencje Wspólnota przyznała krajom Afryki, Karaibów i Pacyfiku oraz pozostałym państwom objętym systemem GSP.

Unijny system preferencji celnych obejmuje autonomiczne przepisy z zakresu handlu preferencyjnego, a także postanowienia kształtowane w oparciu o międzynarodowe porozumienia i regulacje, mające swe źródło w inicjatywie i regulacjach innych

<sup>11</sup> M. Czermińska, *Preferencyjne umowy handlowe Unii Europejskiej jako wyraz postępującej integracji gospodarczej Europy*, [w:] *Handel międzynarodowy a procesy integracyjne w gospodarce światowej*, red. M. Maciejewski, S. Wydymus, Fundacja Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, Kraków 2009, s. 57.

państw. Zaliczyć do nich można zwłaszcza Powszechny System Preferencji (Generalized System of Preferences – GSP), którego beneficjentami są państwa słabiej rozwinięte. W celu dostosowania się do warunków multilateralnego systemu handlowego GATT/WTO, preferencje GSP w Unii Europejskiej zaczęto ustanawiać w cyklach dziesięcioletnich. Od 1 stycznia 2009 roku do końca 2011 roku obowiązywał system ustanowiony Rozporządzeniem Rady nr 732/2008, przyjęty w dniu 22 lipca 2008 roku<sup>12</sup>. Został on przedłużony, na tych samych zasadach, do końca 2013 roku na podstawie tzw. rozporządzenia „przedłużającego” (*roll over*)<sup>13</sup>, aby zapewnić czas niezbędny na prace nad głębszą reformą systemu i przeprowadzenie procedury ustawodawczej w celu jego przyjęcia. Preferencjami objętych zostało 177 krajów, 24 maja 2007 r. z listy państw beneficjentów wykreślono Chile, zaś od 21 czerwca 2007 r. wstrzymano czasowo preferencje dla Białorusi. Preferencje zróżnicowane są stosownie do wrażliwości towarów (podział na towary wrażliwe i niewrażliwe) w celu uwzględnienia sytuacji gałęzi przemysłu we Wspólnocie wytwarzających podobne produkty. System GSP UE składa się z trzech poziomów liberalizacji cel: ogólnego (stosowanego wobec 111 krajów rozwijających się DEV) oraz dwóch poziomów liberalizacji o szczególnym charakterze – szczególnego systemu motywacyjnego (tzw. GSP Plus) oraz preferencji przyznanych krajom LDC. Rozwiązania ogólne w ramach systemu GSP dostępne dla wszystkich krajów kwalifikujących się (obecnie 175) obejmuje preferencje w postaci obniżenia lub zniesienia cel na około 6200 pozycji towarowych z około 7100 linii taryfowych (w których przypadku obowiązują stawki niezerowe), większość z nich, bo około 3800 zakwalifikowanych zostało jako towary wrażliwe<sup>14</sup>.

Szczególny system motywacyjny GSP Plus stosowany jest dla mniejszych, „podatnych na zagrożenia” krajów, które nie kwalifikują się jednak do grupy państw najbiedniejszych i których wywóz do UE koncentruje się na kilku zaledwie produktach (5% największych sekcji w imporcie stanowi ponad 75% całkowitego przywozu). Te dodatkowe preferencje, głównie dostęp bezcłowy, obejmują jednak tylko 70 kolejnych pozycji taryfowych w uzupełnieniu do 6200 pozycji wchodzących w zakres ogólnego systemu GSP. GSP Plus przewiduje ponadto specjalne zachęty dla krajów, które ratyfikowały i wdrażają wszystkie konwencje ONZ i Międzynarodowej Organizacji Pracy dotyczące przestrzegania podstawowych praw człowieka i praw pracowniczych, a także konwencje dotyczące środowiska naturalnego oraz zasad dobrych rządów, łącznie 27 międzynarodowych konwencji, mających znaczenie dla trwałego rozwoju<sup>15</sup>. Obecnie z systemu GSP Plus korzysta 15 krajów: Armenia, Azerbejdżan, Boliwia, Ekwador, Gruzja, Gwatemala, Honduras, Kolumbia, Kostaryka, Mongolia, Nikaragua, Peru,

<sup>12</sup> Rozporządzenie Rady (WE) nr 732/2008 roku z dnia 22 lipca 2008 roku wprowadzające ogólny system preferencji taryfowych na okres od dnia 1 stycznia 2009 roku do dnia 31 grudnia 2011 roku oraz zmieniające rozporządzenia (WE) nr 552/97, (WE) nr 1933/2006 oraz rozporządzenia Komisji (WE) nr 1100/2006 i (WE) nr 964/2007, Dz.Urz. UE L 211/1 z dn. 6.08.2008 roku.

<sup>13</sup> Por. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 512/2011 z dnia 11.05.2011 roku w sprawie zmiany rozporządzenia Rady (WE) nr 732/2008 wprowadzającego ogólny system preferencji taryfowych na okres od dnia 1 stycznia 2009 do dnia 31 grudnia 2011 roku, Dz.Urz. UE L 145 z dnia 31.05.2011 roku.

<sup>14</sup> Por. Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady wprowadzającego ogólny system preferencji taryfowych, COM (2011)241 wersja ostateczna, Dz.Urz. UE C 43 z dnia 15.02.2012 roku, s. 2–3.

<sup>15</sup> W załączniku III Rozporządzenia Rady (WE) nr 732/2008 wymieniono te konwencje.



Paragwaj, Salwador i Wenezuela. W 2009 roku w ramach systemu GSP Plus 15 krajów dokonało wywozu towarów do UE o wartości 5 mld EUR (9 % wartości GSP)<sup>16</sup>.

Szczególne preferencje taryfowe wprowadzono również dla 50 krajów najłabiej rozwiniętych (LDC), zgodnie z inicjatywą EBA (*Everything But Arms*)<sup>17</sup>. Kraje te mają zapewniony bezcłowy i bezkontyngentowy dostęp na rynek Wspólnoty dla wszystkich produktów z wyjątkiem broni i amunicji.

Generalny System Preferencji obejmuje także kraje AKP, tj. kraje Afryki, Karaibów i Pacyfiku, spośród których 41 państw zaliczanych jest jednocześnie do grupy państw najłabiej rozwiniętych (LDC). Relacje wzajemne między Unią Europejską a krajami AKP reguluje obecnie, podpisane w czerwcu 2000 roku nowe porozumienie o partnerstwie, czyli umowa z Cotonou, zgodnie z którą, z początkiem 2008 roku miały wejść w życie umowy o partnerstwie gospodarczym (*Economic Partnership Agreements* – EPAs). Negocjacje w sprawie umów o partnerstwie rozpoczęte w 2002 roku, prowadzone były w 6 grupach krajów: z Afryką Zachodnią, Afryką Środkową, Afryką Wschodnią i Południową, krajami Pacyfiku, Południowo-Afrykańską Wspólnotą Rozwojową i krajami Karaibów (Cariforum). Do grudnia 2007 roku udało się pomyślnie zakończyć negocjacje tylko z 15 krajami karaibskimi. Pozostałe 42 państwa AKP, które nie podpisały nowych umów partnerskich (pełnych lub przejściowych), eksportują obecnie do UE na warunkach GSP, dostępnych dla wszystkich krajów rozwijających się.

Podstawowy element każdego systemu celnego stanowi wspólna taryfa celna. Wspólną zewnętrzną taryfę celną (*Common Customs Tariff*) ustanowiono po raz pierwszy – jak wcześniej wspomniano – na mocy rozporządzenia Rady Ministrów z 1 lipca 1968 roku. Stawki celne ustalono wówczas na poziomie średniej arytmetycznej stawek celnych obowiązujących na czterech obszarach celnych EWG (Francja, RFN, Włochy, Beneluks). W następnych latach stawki celne były wielokrotnie zmieniane przez Radę (kwalifikowaną większością głosów na wniosek Komisji) zarówno autonomicznie, jak i w toku kolejnych negocjacji na forum GATT.

Zgodnie z art. 33 ust. 2 zmodernizowanego kodeksu celnego wspólna taryfa celna składa się z następujących części:

- nomenklatury scalonej towarów,
- każdej innej nomenklatury, która jest całkowicie lub częściowo oparta na scalonej nomenklaturze lub która dodaje do niej dalsze podpodziały i która została ustanowiona odrębnymi postanowieniami Wspólnoty, w celu zastosowania w obrocie środków taryfowych,
- stawki celne konwencyjne lub zwykłe autonomiczne mające zastosowanie do towarów objętych nomenklaturą scaloną,
- preferencyjne środki taryfowe określone w umowach zawartych przez Wspólnotę z niektórymi krajami lub terytoriami spoza obszaru celnego Wspólnoty,
- preferencyjne środki taryfowe, które Wspólnota stosuje jednostronnie w odniesieniu do niektórych krajów lub terytoriów spoza jej obszaru celnego,
- autonomiczne środki przewidujące obniżenie należności celnych lub zwolnienie z należności celnych na niektóre towary,

<sup>16</sup> Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady wprowadzającego ogólny system preferencji taryfowych, *op. cit.*, s. 3.

<sup>17</sup> Rozdz. II, Sekcja 3, art. 11, Rozporządzenia Rady (WE) nr 732/2008.

- inne środki taryfowe ujęte w przepisach wspólnotowych dotyczących handlu, rolnictwa lub innych dziedzin.

Podstawą konstrukcji każdej taryfy celnej jest nomenklatura towarowa, czyli usystematyzowany wykaz towarów. Istotą nomenklatury towarowej jest sklasyfikowanie towarów będących przedmiotem obrotu towarowego, a tym samym stworzenie przejrzystego i jednoznacznego systemu pozwalającego zidentyfikować dany towar poprzez przypisanie określonego kodu cyfrowego.

W kwietniu 1987 roku Rada podjęła decyzję o przystąpieniu do Zharmonizowanego Systemu Oznaczania i Kodowania Towarów (Harmonized Commodity Description and Coding System – HS). System ten ustanowiono na mocy międzynarodowej konwencji w sprawie Zharmonizowanego Systemu Oznaczania i Kodowania Towarów przyjętej pod patronatem Rady Współpracy Celnej w Brukseli 14 czerwca 1983 roku<sup>18</sup>. Konwencja ta wprowadziła przede wszystkim jednolite standardy w zakresie klasyfikacji towarowej bez względu na kraj i język. Unia Europejska ratyfikowała tę konwencję w 1988 roku. Ratyfikacja konwencji HS przez Wspólnotę oznaczała konieczność dostosowania unijnej nomenklatury na poziomie sześciu znaków do systemu zharmonizowanego. Zachowano w nowej nomenklaturze tę samą liczbę sekcji, działów, pozycji oraz podpozycji, rozszerzono ją o dwie cyfry, stanowi więc ośmiocyfrowe rozszerzenie systemu HS. W ten sposób powstała nomenklatura scalona (Combined Nomenclature – CN), która jest stosowana we wspólnotowej taryfie od 1 stycznia 1988 roku. Nomenklatura scalona ma charakter dynamiczny, ponieważ Wspólnota dokonuje w niej corocznie niezbędnych zmian, np. z punktu widzenia postępu technologicznego, potrzeby rejestracji pewnych grup towarów. Zmiany nomenklatury scalonej wynikają również z wielkości obrotu międzynarodowego, jeśli jest on znikomy, wówczas niektóre kody mogą zostać „zamknięte”.

Nomenklatura scalona jest nomenklaturą towarową, w której towary są klasyfikowane według stopnia przetworzenia. Każdy towar jest określony wyłącznie jednym, ośmiocyfrowym kodem. Zgodnie z jej formalnym podziałem składa się z

- 21 sekcji oznaczonych cyframi rzymskimi;
- 98 działów – numer działu wskazują dwie pierwsze cyfry w ośmiocyfrowym kodzie CN;
- około 1250 pozycji towarowych HS określonych czterocyfrowym kodem, w którym dwie pierwsze cyfry oznaczają numer działu, a dwie kolejne numer pozycji towarowej w ramach pozycji w tym dziale;
- ponad 5000 podpozycji HS określonych sześciocyfrowym kodem;
- blisko 9300 podpozycji CN (w 2011 roku)<sup>19</sup> otrzymanych po rozszerzeniu systemu HS o dwie kolejne cyfry (jeśli pozycja lub podpozycja HS nie podlega dalszemu podziałowi w CN, wówczas siódma i ósma cyfra to 00).

Z tej klasyfikacji wyłączone zostały:

- dział 77 – przeznaczony do przyszłego wykorzystania w ramach systemu;
  - dział 99 – przeznaczony do specjalnego użytku przez organy Wspólnoty.
- Natomiast układ taryfy celnej przedstawia się następująco:
- część pierwsza zawiera postanowienia wstępne, czyli m.in.: ogólne reguły interpretacji nomenklatury towarowej, objaśnienia skrótów i symboli używanych w taryfie

<sup>18</sup> Polska ratyfikowała tę konwencję dopiero w 1996 roku.

<sup>19</sup> Trade Policy Review: European Communities 2011, Report by the Secretariat WTO, WT/TPR/S/248, s. 35.

oraz warunki przyporządkowana stawek celnych towarom o specyficznym przeznaczeniu (takim jak produkty farmaceutyczne);

- część druga zawiera stawki celne oraz jednostki miar. Od 2001 roku jest tylko jedna kolumna stawek celnych – stawki konwencyjne. Obowiązują one w handlu z krajami objętymi klauzulą najwyższego uprzywilejowania. Stawki autonomiczne stosuje się bardzo rzadko: gdy stawki konwencyjne są wyższe od nich lub gdy stawki konwencyjne nie zostały określone.
- część trzecia (tzw. załączniki taryfowe), określa:
- reguły doliczania dodatkowej opłaty, funkcjonującej jako tzw. element rolny w postaci dodatkowego cła za cukier i za mękę (cło ilościowe);
- produkty, dla których mają zastosowanie ceny wejścia;
- listę substancji farmaceutycznych, które kwalifikują się do zwolnienia z cła;
- kontyngenty taryfowe, w szczególności kontyngenty taryfowe WTO w odniesieniu do artykułów rolnych;
- uprzywilejowane traktowanie ze względu na charakter towaru, w tym: towary nie nadające się do konsumpcji z listą skaźników, jak również zasady wydawania certyfikatów dla niektórych z tych towarów.

Podstawowym elementem każdej taryfy celnej są stawki celne. Stawki celne w unijnej taryfie celnej występują najczęściej w postaci ceł *ad valorem*, tzn. ustalonych jako procent od wartości celnej. Występują w niej także stawki specyficzne, liczone od jednostki wagi, miary, objętości; stawki mieszane będące kombinacją stawek *ad valorem* i *ad spetiem* oraz stawki alternatywne, w których wybiera się odpowiednio wyższe lub niższe cło w zależności od tego czy określono w nich dolną (minimum) czy górną granicę (maksimum). Przeważająca większość stawek celnych to cła *ad valorem*, blisko 90% wszystkich ceł, około 7% stanowią cła *ad spetiem*, te ostatnie są stosowane głównie w przypadku towarów rolnych i spożywczych, niecałe 4% przypada na cła mieszane i alternatywne<sup>20</sup>.

Wspólnota stosuje bardzo rozbudowany system preferencji celnych, toteż konwencyjne stawki celne stosowane są głównie w przypadku importu z krajów wysoko rozwiniętych, którym nie zostały przyznane żadne preferencje, tj.: USA, Kanady, Australii, Nowej Zelandii, Japonii, Hongkongu, Singapuru, Tajwanu. Natomiast stawki autonomiczne (umieszczane w postaci przypisów, na dole stron) Wspólnota ustanawia jednostronnie. Występują one w taryfie celnej jedynie wtedy, gdy zostały ustalone na niższym poziomie niż konwencyjne bądź kiedy jest konieczne podniesienie stawki celnej wobec określonego kraju ze względu na wprowadzenie środków odwetowych lub ochronnych. W przypadku stosowania stawek konwencyjnych lub autonomicznych wykorzystuje się reguły niepreferencyjnego pochodzenia towarów. Zastosowanie stawki konwencyjnej nie pociąga za sobą konieczności dokumentowania pochodzenia towarów poprzez okazanie świadectwa pochodzenia (poza produktami rolnymi).

W praktyce najczęściej stosowane są stawki preferencyjne, wynika to z faktu, że Wspólnota – jak wcześniej wspomniano – zawarła szereg preferencyjnych umów handlowych. Część stawek preferencyjnych wynika również z Systemu Preferencji Celnych (GSP) czy wreszcie redukcji stawek celnych dla towarów importowanych z krajów AKP. Przy stosowaniu stawek preferencyjnych stosuje się reguły preferencyjnego

<sup>20</sup> *Ibidem*, s. 35.

pochodzenia towarów, pochodzenie musi być w takim przypadku odpowiednio udokumentowane.

Szczególny rodzaj ceł stanowią stawki ryczałtowe, charakteryzuje je bowiem stała wysokość: 2,5% od wartości celnej i zastosowanie tylko w dwóch przypadkach<sup>21</sup>. Mianowicie stosuje się je wobec towarów znajdujących się w przesyłkach wysyłanych z kraju trzeciego przez osobę fizyczną dla innej osoby fizycznej bądź względem towarów umieszczonych w bagażu osobistym podróżnego, pod warunkiem że ich wartość (w każdym z tych dwóch przypadków) nie przekroczy równowartości 700 EUR. Stawki tej nie stosuje się, jeżeli stawka celna w taryfie wynosi zero oraz dla wyrobów alkoholowych i tytoniowych, dla których zostały określone normy ilościowe. Stawką ryczałtową mogą być objęte towary przywożone jedynie okazjonalnie, wykorzystywane jedynie do użytku własnego odbiorcy, których ani ich ilość ani charakter nie wskazują na przeznaczenie handlowe.

Z ekonomicznego punktu widzenia stawki celne zawarte we wspólnej taryfie celnej stanowią podstawę naliczania należnego cła w przywozie towarów na obszar celny Wspólnoty, Unia Europejska nie stosuje bowiem ceł eksportowych. Stosowanie stawek celnych zawartych w e wspólnej taryfie celnej sprawia, że na granicach państw członkowskich, stanowiących zewnętrzną, unijną granicę celną stosowane są identyczne bariery celne.

W ostatnim dziesięcioleciu średni poziom stawek celnych KNU w unijnej taryfie celnej (konwencyjnych, wynikających z rokowań na forum GATT/WTO) w wyniku wcześniejszych redukcji nie jest wysoki, kształtuje się poniżej 7 % i nieznacznie maleje (6,9% w 2006 roku – 6,4% w 2011 roku). Zaznaczyć należy, że wszystkie cła we wspólnej taryfie celnej są związane, a to oznacza, że Wspólnota nie może ich podwyższyć bez udzielenia rekompensaty partnerom handlowym. Stopień protekcji jest oczywiście wyższy w przypadku artykułów rolnych: 15,2% w 2011 roku – 18,6% w 2006 roku; w przypadku towarów nierolnych średni poziom stawek celnych natomiast prawie się nie zmieniał i wynosił około 4%. We wspólnej taryfie celnej zerową stawkę celną stosuje się wobec 25% spośród wszystkich linii taryfowych (około 2,3 tys. towarów spośród 9241 pozycji taryfowych) w 2011 roku, a gdyby uwzględnić jeszcze stawki „nieistotne” (czyli wynoszące maksymalnie 2%) to najniższymi stawkami celnymi byłaby objęta 1/3 wszystkich linii taryfowych<sup>22</sup>. Wśród artykułów rolnych w ostatnich latach niezmiennie najwyższe, chociaż wykazują tendencję malejącą, średnie stawki celne (średnia arytmetyczna) obowiązują na produkty mleczne (32,6% w 2011 roku), tytoń (25,8%), zboża (21,6%), zwierzęta żywe i produkty pochodzenia zwierzęcego (22,2%), Z kolei wśród artykułów nierolnych (zgodnie z klasyfikacją WTO) najwyższe średnie stawki celne dotyczą m.in. odzieży i tekstyliów (8%), ryb i produktów rybołówstwa (11,1%)<sup>23</sup>.

<sup>21</sup> Rozporządzenie Rady (WE) nr 275/2008 z dnia 17 marca 2008 roku zmieniające rozporządzenie Rady (EWG) nr 2658/87 w sprawie nomenklatury taryfowej i statystycznej oraz w sprawie wspólnej taryfy celnej, Dz.Urz. UE L 85 z 27 marca 2008 roku.

<sup>22</sup> Trade Policy Review: European Communities 2004, Report by the Secretariat WTO, WT/TPR/S/136, s. 42; Trade Policy Review: European Communities 2007, Report by the Secretariat WTO, WT/TPR/S/177, s. 43; Trade Policy Review: European Communities 2009, Report by the Secretariat WTO, WT/TPR/S/214, s. 40, Trade Policy Review: European Communities 2011, Report by the Secretariat WTO, WT/TPR/S/248, s. 35.

<sup>23</sup> Trade Policy Review: European Communities 2011, Report by the Secretariat WTO, WT/TPR/S/248, *ibidem*, s. 35–36.

Corocznie zaktualizowaną wersję WTC z uwzględnieniem wszelkich zmian w zakresie stawek celnych i nomenklatury towarowej publikuje się w dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej, nie później niż do 31 października każdego roku przy założeniu, że rozporządzenie wchodzi w życie 1 stycznia roku następnego.

Jednocześnie wraz z Nomenklaturą Scaloną wprowadzono użytkową wersję taryfy celnej, czyli Zintegrowaną Taryfę Celną Wspólnot Europejskich – TARIC (Integrated Tariff of the European Communities). O ile wspólna taryfa celna stanowi akt prawny – jest to rozporządzenie wykonawcze wydawane przez Komisję, posiada więc moc wiążącą wobec organów administracji celnej poszczególnych krajów członkowskich o tyle TARIC jako taryfa celna użytkowa nie stanowi aktu prawnego, nie ma więc mocy wiążącej<sup>24</sup>. Organem kompetentnym w zakresie administrowania zintegrowaną taryfą jest Komisja Europejska, a ściślej Dyrekcja Generalna ds. Podatków i Unii Celnej – TAXUD, która zgodnie z art. 6 Rozporządzenia Rady (EWG) z 23 lipca 1987 roku w sprawie nomenklatury taryfowej i statystycznej oraz w sprawie wspólnej taryfy celnej „ustanawia i aktualizuje TARIC, zarządza nią, rozpowszechnia, korzystając w miarę możliwości ze środków skomputeryzowanych”<sup>25</sup>. Do 2003 roku zamieszczano corocznie aktualizacje bazy danych TARIC w Dzienniku Urzędowym Wspólnot Europejskich serii C. W kolejnym roku podjęto decyzję o zaprzestaniu tych publikacji, od tamtej pory zintegrowana taryfa jest dostępna jedynie w wersji elektronicznej i codziennie aktualizowana. Według art. 2 Rozporządzenia Rady z 1987 roku TARIC obejmuje:

- nomenklaturę scaloną wraz ze stawkami celnymi;
- dodatkowe poddziały wspólnotowe, czyli tzw. podpozycje TARIC, niezbędne do stosowania szczególnych środków wspólnotowych;
- wszelkie informacje konieczne do stosowania kodów TARIC bądź dodatkowych kodów wraz z informacjami koniecznymi do zarządzania tymi kodami;
- stawki celne oraz inne opłaty przywozowe bądź wywozowe, włączając zwolnienia celne i preferencyjne stawki celne dla konkretnych towarów w przywozie bądź w wywozie,
- środki wspólnotowe stosowane w przywozie bądź wywozie towarów, takie jak: środki taryfowe (cła, zawieszenia poboru ceł, kontyngenty i plafony taryfowe), instrumenty rolne (komponenty rolne, dodatkowe cło na cukier – ADS/Z i dodatkowe cło na mąkę – ADF/M, refundacje wywozowe), środki protekcji uwarunkowanej (cła antydumpingowe i antysubwencyjne), ograniczenia ilościowe, w tym zakazy importu bądź eksportu, środki nadzoru statystycznego (nadzór następczy bądź uprzedni).

## Administracja celna i jej rola w zapewnieniu bezpieczeństwa granicznego ruchu towarowego

Instytucjonalne ramy każdego systemu celnego tworzy administracja celna. Państwa Unii Europejskiej cieszą się dużym zakresem swobody w zakresie tworzenia struktur

<sup>24</sup> S. Naruszewicz, M. Laszuk, *Wspólnotowe prawo celne*, Wydawnictwo Prawnicze Lexis Nexis, Warszawa 2004, s. 98.

<sup>25</sup> Rozporządzenie Rady (EWG) nr 2658/87 z dnia 23 lipca 1987 roku w sprawie nomenklatury taryfowej i statystycznej oraz w sprawie wspólnej taryfy celnej, Dz.Urz. L 256 z 7 września 1987 roku.

administracyjnych, w tym również administracji celnych. Oznacza to, że każde państwo członkowskie samo przesądza o strukturze administracji celnej, jednak funkcje, jakie pełnią służby celne w poszczególnych państwach członkowskich, są podobne. Ramy szeroko rozumianej działalności administracji celnych wyznacza Wspólnotowy Kodeks Celny. Zadaniem Wspólnoty w tym obszarze pozostaje ujednolicanie działań służb celnych poprzez wprowadzanie kolejnych programów. Obecnie obowiązującym jest Customs 2013 wprowadzony Decyzją Rady i Parlamentu nr 624/2007/WE z 23 maja 2007 roku, ustanawiającą program działań dla cel we Wspólnocie (Cła 2013), a którego realizacja przypada na lata 2008–2013<sup>26</sup>. Jest to już czwarty program tego typu, wcześniej były realizowane: Customs 2000, Customs 2002 oraz Customs 2007. W programie tym podkreśla się kluczową rolę administracji celnych w ochronie interesów Wspólnoty, zwłaszcza finansowych. Celem strategicznym jest przyczynienie się do tego, aby krajowe administracje celne działały na tyle sprawnie i skutecznie, jak gdyby tworzyły jedną administrację. W działaniach dotyczących cel jako priorytet przyjmuje się poprawę instrumentów kontroli i zwalczania nadużyć finansowych, zapewnienie efektywnego zarządzania kontrolą towarów na zewnętrznych granicach<sup>27</sup>. W ramach programu należy też nadal wspierać transeuropejskie skomputeryzowane systemy łączności i wymiany informacji, gdyż są one niezbędne dla funkcjonowania administracji celnych we Wspólnocie i dla wymiany informacji między nimi. Na realizację programu przeznaczono łącznie 323,8 mln euro. Customs 2013 ma służyć w pierwszej kolejności:

- zapewnieniu funkcjonowania systemów łączności i wymiany informacji, takich jak m.in.: CTS – skomputeryzowany system tranzytowy, CCN/CSI – wspólna sieć łączności/wspólny system połączeń, systemów taryfowych takich jak m.in. TARIC, EBTI – Europejski System Wiążącej Informacji Taryfowej, TQS – System Zarządzania Kontyngentami Taryfowymi, REX – system zarejestrowanych eksporterów;
- analizie porównawczej w celu ustalenia najlepszych praktyk;
- organizacji seminariów i warsztatów, tworzeniu grup projektowych i sterujących,
- organizacji wizyt roboczych dla urzędników;
- szkoleniom i działaniom monitoringowym<sup>28</sup>.

Administracje celne wszystkich państw posiadają szereg cech wspólnych. Przede wszystkim wykonują one funkcje fiskalne, zajmują się egzekucją cel i podatku VAT oraz akcyzy w imporcie. Poza funkcją fiskalną każda administracja celna spełnia funkcje kontrolno-ochronne, polegające na tym, że stoi na straży przestrzegania norm prawa celnego, jak też na zwalczaniu przestępczości celnej, podatkowej oraz czuwa nad prawidłowym stosowaniem przepisów prawa podatkowego, szczególnie w zakresie produkcji i obrotu wyrobami akcyzowymi. Do środków kontroli celnej (czynności kontroli celnej) zaliczyć można w szczególności<sup>29</sup>:

- kontrolę dokumentów i danych handlowych,
- ustalenie tożsamości osób,

<sup>26</sup> Decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady nr 624/2007/WE z 23 maja 2007 roku, ustanawiająca program działań cel we Wspólnocie (Cła 2013), Dz.Urz. UE L 154/25 z 14 czerwca 2007 roku.

<sup>27</sup> *Ibidem*.

<sup>28</sup> *Ibidem*.

<sup>29</sup> J. Wowra, D. Staniów, *Kontrola skarbową i kontrola celna 2004*, Oficyna Wydawnicza Unimex, Wrocław 2004, s. 227 i nast.

- dokonywanie oględzin towarów,
- kontrolowanie księgowości,
- badanie towarów i pobieranie ich próbek,
- przeprowadzanie rewizji celnej, w tym z użyciem urządzeń technicznych,
- zatrzymanie i kontrolowanie środków transportu,
- przeszukiwanie osób i pomieszczeń.

Kontrole, w szczególności w odniesieniu do pobierania VAT na granicach zewnętrznych, mają stanowić gwarancję, że towary objęte podatkiem nie znikną w szarej strefie, a także nie dojdzie do wyłudzeń jego zwrotu z tytułu fikcyjnego eksportu. Każda z 27 administracji celnych posiada uprawnienia dotyczące obrotu towarowego z zagranicą, a w szczególności: kontroli towarów, osób i środków transportu. Uprawnienia te w sposób szczegółowy określają już jednak regulacje krajowe. Czynności kontroli celnej mogą być prowadzone w siedzibie kontrolowanego oraz w innych miejscach związanych z prowadzoną przez niego działalnością bądź w miejscach, w których mogą znajdować się towary lub dokumenty dotyczące tych towarów. Kompetencjom w zakresie kontroli towarów towarzyszy zatem prawo służb celnych do wejścia na teren przedsiębiorstw, prowadzących działalność przemysłową lub handlową, w takich celach jak: przeszukanie czy kontrola i rewizja towarów, inspekcja. Zakres terytorialny uprawnień kontrolnych, zarówno w odniesieniu do towarów, jak i osób, obejmuje całe terytorium kraju (poza Danią, gdzie występuje ograniczenie terytorialne działań kontrolnych względem osób i towarów, oraz Hiszpanią, gdzie ograniczenie to dotyczy tylko osób – ich kontrola może mieć miejsce jedynie na obszarach przygranicznych). Administracje celne, z wyłączeniem administracji w Holandii, posiadają również uprawnienia kryminalno-policyjne. Polegają one na prowadzeniu postępowania dochodzeniowego, obejmują analizę i realizację wniosków o udzielenie pomocy prawnej, a także podejmowanie niezbędnych czynności w miejscu popełnionego czynu. Niektóre z administracji celnych zajmują się też kontrolą nielegalnego zatrudniania cudzoziemców. Takie uprawnienia posiadają administracje celne m.in. Niemiec, Francji i Holandii<sup>30</sup>. Nie mniej ważną funkcją jest funkcja ochronna. Przyczynia się ona do ochrony przemysłu wspólnotowego (krajowego), środowiska naturalnego, światowej fauny i flory, państwa, społeczeństw, twórców, artystów. W przypadku protekcji<sup>31</sup>:

- przemysłu wspólnotowego (krajowego) – funkcja ochronna polega na ochronie przed napływem towarów stanowiących nieuczciwą konkurencję, zwłaszcza w zakresie instrumentów polityki handlowej Wspólnoty, regulujących wielkość i kierunki obrotu towarowego z zagranicą (nadzór statystyczny, środki protekcji uwarunkowanej, zarządzanie kontyngentami taryfowymi),
- środowiska naturalnego – oznacza kontrolę przywozu na wspólny rynek substancji szkodliwych,
- światowej fauny i flory – wiąże się z ochroną ginących albo zagrożonych wyginięciem gatunków,
- konsumenta – nie dopuszcza do pojawienia się na rynku towarów niespełniających norm w zakresie jakości, bezpieczeństwa itp.,

<sup>30</sup> S. Naruszewicz, M. Laszuk, *Wspólnotowe prawo celne*, op. cit., s. 53.

<sup>31</sup> A. Maksimczuk, L. Sidorowicz, *Graniczny ruch osobowy i towarowy w Unii Europejskiej*, Almamater Wyższa Szkoła Ekonomiczna, Warszawa 2007, s. 293.

- społeczeństwa – polega na działaniach uniemożliwiających wwóz towarów, przedmiotów, urządzeń stanowiących zagrożenie dla życia, bezpieczeństwa i zdrowia obywateli,
- państwa – ma na celu zapobieganie przed utratą dziedzictwa kulturowego, a w szczególności przed wywozem dóbr rzadkich, czyli zwłaszcza dóbr kultury,
- własności intelektualnej – oznacza ochronę w zakresie praw autorskich i pokrewnych, praw do wzoru przemysłowego lub użytkowego, znaków towarowych, farmaceutyków i in.

Administracje celne wykonują ponadto obowiązki wynikające z realizacji zasad wspólnej polityki rolnej, w tym czynności kontrolne związane z wywozem artykułów rolnych objętych refundacjami wywozowymi, wymiarem i poborem cel oraz opłat wyrównawczych (gdy były pobierane). Handel zagraniczny produktami rolnymi objętymi wspólną polityką rolną odbywa się zgodnie z dwoma podstawowymi zasadami preferencji wspólnotowej oraz wspierania eksportu.

System celny, a w szczególności administracja celna we Wspólnocie, odgrywa zatem istotną rolę w zapewnieniu bezpieczeństwa obrotu towarowego. Na szczególną uwagę zasługują działania służb celnych, podejmowane z wykorzystaniem informacji celnych i policyjnych w zakresie zwalczania handlu narkotykami czy przeciwdziałające wprowadzaniu na wspólny rynek towarów podrabianych lub pirackich. W zakresie udziału służb celnych w zwalczaniu handlu narkotykami szczególne znaczenie ma koncentracja kontroli celnych na takich sytuacjach, w których istnieje wysokie ryzyko przemytu narkotyków, przy jednoczesnym umożliwieniu szybkiej odprawy celnej w ruchu pasażerskim i towarowym odbywającym się zgodnie z prawem

Pełnienie funkcji kontrolno-ochronnych przez administracje celne państw członkowskich wymaga ścisłej współpracy celnej, przez którą należy rozumieć współpracę służb celnych na rzecz ograniczania przemieszczania przez granice zewnętrzne oraz między państwami członkowskimi towarów (a także osób), których obrót podlega szczególnym rygorom. To z kolei wymaga wdrożenia odpowiednich systemów informatycznych. Począwszy od 2004 roku Wspólnota Europejska realizuje inicjatywę e-customs, czyli tzw. elektronicznego cła, zgodnie z dokumentem Komisji KE TAXUD/477/2004 – Wieloletni plan strategiczny dla elektronicznego cła (MASP – Electronic Customs Multiannual Strategic Plan). Inicjatywa ta obejmuje szereg przedsięwzięć informatycznych, organizacyjnych i prawnych, mających na celu wyeliminowanie papierowej formy dokumentów w dziedzinie handlu i cła przy jednoczesnym zapewnieniu bezpieczeństwa w handlu międzynarodowym. Dokument ten został przyjęty przez państwa członkowskie jako jeden z elementów realizacji strategii lizbońskiej, zakładającej m.in. ograniczanie barier i obciążeń administracyjnych przedsiębiorstw. W szerszym kontekście inicjatywa elektronicznego cła wpisuje się w koncepcję elektronicznego systemu e-Europy, a w szczególności e-administracji<sup>32</sup>. Wyrazem tych dążeń jest dokument roboczy Komisji Europejskiej – Wieloletni plan strategiczny dla elektronicznej administracji celnej z 24 maja 2006 roku. Stwierdzono w nim konieczność wdrożenia usług w zakresie e-administracji na szczeblu paneuropejskim, a w szczególności stworzenia bezpiecznych i zintegrowanych systemów elektronicznej administracji celnej

<sup>32</sup> Komunikat Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego i Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Rady Europy na temat „Roli e-administracji w przyszłości Europy” z dn. 26 września 2003 roku, COM(2003) 567.



w celu ułatwienia logistyki łańcucha dostaw oraz procedur celnych. Te elektroniczne systemy mają na celu usprawnienie odprawy celnej, ograniczenie obciążeń celnych, zwalczanie oszustw, przestępczości zorganizowanej, zwiększenie bezpieczeństwa towarów i handlu międzynarodowego, mają zapewniać ochronę środowiska i wreszcie pozwalać na swobodny przepływ danych pomiędzy państwami eksportera i importera. Uszczegółowienie programu elektronicznego cła stanowi Decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady nr 70/2008/WE z dnia 15 stycznia 2008 roku w sprawie eliminowania papierowej formy dokumentów w sektorach cel i handlu<sup>33</sup>. Jest w niej mowa o tworzeniu i wdrażaniu elektronicznych systemów celnych, służących do wymiany danych zawartych w deklaracjach celnych i dokumentach im towarzyszących. Pozwoli to na uproszczenie procedur przywozu i wywozu, skrócenie czasu odprawy celnej i zmniejszenie kosztów z tym związanych, zapewnienie prawidłowego pobierania należności celnych, szybkiej wymiany informacji dotyczących międzynarodowego łańcucha dostaw, umożliwienie szybkiego przepływu danych między administracjami celnymi, między organami celnymi i podmiotami gospodarczymi<sup>34</sup>. Te systemy elektroniczne to m.in. system kontroli importu ICS, kontroli eksportu ECS, kontroli tranzytu NCTS, przemieszczania i kontroli wyrobów akcyzowych EMC, Wspólnotowy System Rejestracji i Identyfikacji Podmiotów Gospodarczych EORI, Portal Informacji Celnej ECIP, w przyszłości Zautomatyzowany System Importu AIS i Zautomatyzowany System Eksportu AES, Zintegrowane Środowisko Taryfowe ITE.

## Polski system celny jako zintegrowany element wspólnotowego systemu celnego

Przystąpienie Polski do UE oznaczało rezygnację z narodowych uprawnień dotyczących kształtowania polityki handlowej (w tym celnej) i przekazania ich instytucjom Wspólnoty Europejskiej, tzn. przede wszystkim Komisji Europejskiej i Radzie. Przyjęcie przez Polskę zasad wspólnej polityki handlowej (celnej) oznaczało konieczność dostosowania polskiego prawa w tym zakresie, a w szczególności przyjęcia: wspólnotowego kodeksu celnego wraz z aktami wykonawczymi, zasad i procedur regulujących stosowanie wszystkich instrumentów polityki handlowej, a w szczególności: instrumentów ochrony rynku wewnętrznego takich jak: wspólna taryfa celna, instrumenty protekcji uwarunkowanej, zasad zawierania umów z partnerami, zakresu regulacji stosunków handlowych z partnerami obowiązującego w UE (traktatowego i autonomicznego). W związku z tym 1 maja 2004 roku przestały obowiązywać wszystkie umowy handlowe (celne) zawarte przez Polskę. Jednocześnie Polska została włączona od tego dnia do obowiązującego w Unii Europejskiej systemu wymiany handlowej z krajami trzecimi, stała się też stroną umów handlowych, które na zasadach wzajemności przyznają preferencyjny dostęp do rynków krajów trzecich, regulują większy zakres zagadnień gospodarczych oraz mają znacznie szerszy zasięg geograficzny niż porozumienia zawierane przez nasz kraj przed akcesją.

<sup>33</sup> Decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady nr 70/2008/WE z dnia 15 stycznia 2008 roku w sprawie eliminowania papierowej formy dokumentów w sektorach cel i handlu, Dz.Urz. L 23/21 z 26 stycznia 2008 roku.

<sup>34</sup> *Ibidem*.

Obok przepisów unijnych, takich jak: kodeks celny, rozporządzenia organów Wspólnoty, o których była mowa wcześniej, w Polsce funkcjonują uzupełniające je regulacje krajowe. Przepisy unijne dają bowiem szereg delegacji państwom członkowskim umożliwiającym swobodne kształtowanie wybranych instytucji celnych, z zastrzeżeniem, że nie mogą być sprzeczne z kodeksem celnym. Do regulacji polskich należy zaliczyć przede wszystkim dwa akty prawne. Jest to Ustawa z dnia 19 marca 2004 roku Prawo celne oraz Przepisy wprowadzające Ustawę Prawo celne, czyli tzw. ustawa wprowadzająca z 19 marca 2004 roku<sup>35</sup>. Polskie przepisy krajowe odnoszą się w szczególności do kontroli celnej, właściwości i struktury organów celnych oraz postępowania celnego, przedstawicielstwa w sprawach celnych (agencje celne).

W przeciwieństwie do innych dziedzin gospodarki, zasady wymiany handlowej Polski z zagranicą zostały jeszcze przed akcesją w dużym stopniu zharmonizowane z wymogami wspólnej polityki handlowej. Stało się to głównie dzięki przyjętym przez Polskę zobowiązaniom na forum GATT/WTO (podobnie jak to uczyniły inne kraje członkowskie WTO, w tym Wspólnota) czy porozumień o wolnym handlu z wieloma krajami, z którymi również Unia zawarła podobne umowy handlowe. Dużą rolę w tym procesie harmonizacji odegrał Układ Europejski podpisany przez Polskę ze Wspólnotą, dzięki któremu handel towarami przemysłowymi z Unią Europejską został w pełni zliberalizowany od 2002 roku. Częściowo zliberalizowany został także wzajemny handel towarami rolnymi. Pełna liberalizacja tej wymiany dokonana została dopiero 1 maja 2004 roku. Już od 1 stycznia zaczął też w Polsce obowiązywać kodeks celny oraz przepisy wykonawcze, skonstruowane na bazie regulacji unijnych. Kodeks ten ustanawiał m.in. analogiczne do unijnych reguły pochodzenia towarów, wprowadzał nowe procedury celne (takie jak w UE), uproszczenia w zakresie formalności celnych, jak również poszerzał uprawnienia kontrolne organów celnych. Nieco wcześniej, bo 1 lipca 1996 roku Polska przystąpiła do Konwencji o wspólnej procedurze tranzytowej oraz Konwencji SAD. Dzięki temu ujednolicono przebieg procedury tranzytowej i wyeliminowano zbędne formalności na ówczesnej granicy polsko-unijnej. Ponadto w lipcu 1997 roku Polska stała się stroną Międzynarodowej Konwencji w sprawie Zharmonizowanego Systemu Oznaczania i Kodowania Towarów.

Z chwilą akcesji Polska przystąpiła do unii celnej, która stanowi podstawę funkcjonowania Wspólnoty Europejskiej. Oznacza to zniesienie kontroli celnych (granicznych) w obrocie towarowym między Polską a krajami UE. Oznacza to również wzmożoną ochronę i kontrolę wschodniej granicy, która stała się zewnętrzną granicą Unii. Przystąpienie Polski do Unii Europejskiej spowodowało, że część granicy polskiej o długości 1594 km – z Rosją, Ukrainą i Białorusią oraz granica morska i powietrzna stały się granicą zewnętrzną Unii Europejskiej, ale również duża część granicy polskiej (1901 km – z Niemcami, Czechami, Słowacją i Litwą) uległa zniesieniu, oczywiście z punktu widzenia kontroli celnej.

Przystępując do Unii Europejskiej, Polska przyjęła również Wspólną Taryfę Celną (Common Customs Tariff – CCT) i jej rozszerzoną, tzw. użytkową wersję, czyli TARIC, która jest najważniejszym środkiem ochrony rynku wewnętrznego Wspólnoty. Wprowadzenie wspólnotowej taryfy celnej oznacza przyjęcie poziomu unijnych stawek

<sup>35</sup> Ustawa z dnia 19 marca 2004 roku Prawo celne, Dz.U. nr 68, poz. 622) oraz Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo celne, czyli tzw. ustawa wprowadzająca z 19 marca 2004 roku, Dz.U. nr 68, poz. 62.

konwencyjnych i autonomicznych. Przyjmując wspólną taryfę celną Polska musiała przyjąć poziom związań stawek celnych obowiązujących w UE.

Administracja celna w Polsce z dniem akcesji przejęła zadania wytyczone przez Wspólnotę Europejską. Podkreślić należy fakt, że administracja celna stanowi najbardziej zintegrowaną z funkcjonowaniem Wspólnoty służbę publiczną w Polsce. W obliczu konieczności bezpośredniego stosowania wspólnotowego prawa celnego po akcesji oraz zacieśnienia współpracy z pozostałymi państwami członkowskimi Polska już przed uzyskaniem członkostwa podjęła prace dostosowawcze w tym zakresie. Wobec nowych członków Wspólnota nie stosuje żadnych okresów przejściowych w zakresie przepisów prawa celnego i funkcjonowania unii celnej. Dlatego też w Polsce zreorganizowano istniejącą dwuinstancyjną administrację celną. Zniesiono urząd prezesa Głównego Urzędu Celnego, kompetencje prezesa podzielono między ministra właściwego ds. finansów publicznych a nowo powstały organ celny – szefa służby celnej<sup>36</sup>. W miejsce dotychczasowych 17 urzędów celnych utworzono 17 izb celnych na czele z dyrektorami izb celnych (organ celny II instancji), natomiast 67 oddziałów celnych zastąpiono samodzielnymi 67 urzędami celnymi kierowanymi przez naczelników urzędów celnych (organ celny I instancji). Przeprowadzonym zmianom w strukturze i organizacji administracji celnej przyświecał cel główny, jakim było przygotowanie polskich służb celnych do włączenia w system służb celnych Wspólnoty Europejskiej, a to z kolei wynikało z konieczności dostosowania polskiego systemu celnego do wspólnotowego<sup>37</sup>. Polska administracja celna jako administracja celna państwa członkowskiego UE jest zobowiązana: posiadać pełną kompatybilność organizacyjną i funkcjonalną ze służbami celnymi państw UE, sprawnie pobierać i rozliczać należności celne i podatkowe przy pomocy nowoczesnych narzędzi, realizować efektywną kontrolę celną opartą na zarządzaniu ryzykiem oraz skutecznie zwalczać przemyt i przestępczość celną, a także chronić społeczeństwo i rynek wewnętrzny, ułatwiać legalny handel z zagranicą, ograniczając przy tym koszty prowadzenia działalności gospodarczej. Na administrację celną mogą zostać nałożone inne zadania, związane np. z kontrolą legalności zatrudnienia, kontrolą w ramach wspólnej polityki rolnej.

W chwili obecnej polska służba celna funkcjonuje w oparciu o Zarządzenie Ministra Finansów dn. 29 października 2009 roku w sprawie nadania statutów izmom celnym i urzędom celnym<sup>38</sup>. Modyfikacji uległa jedynie liczba izb i urzędów celnych, w związku z przeniesieniem ciężaru odpowiedzialności za wschodnią granicę obszaru celnego Wspólnoty, czyli na placówki północno-wschodniej Polski. Obecnie (stan na 1 czerwca 2012 roku) służbę celną w Polsce tworzą: 16 izb celnych, 46 urzędów celnych, 154 oddziały celne<sup>39</sup>.

Funkcję kierowniczo-nadzorczą wobec działań całej administracji celnej pełni z ramienia ministra finansów szef służby celnej, który jest równocześnie podsekretarzem

<sup>36</sup> Ustawa z 1 marca 2002 roku o zmianach w organizacji i funkcjonowaniu centralnych organów administracji celnej i rządowej i jednostek im podporządkowanych oraz o zmianie niektórych ustaw, Dz.U. nr 25, poz. 253 z późn. zm. oraz Ustawa z 20 marca 2002 roku o przekształceniach w administracji celnej oraz o zmianie niektórych ustaw, Dz.U. nr 41, poz. 365.

<sup>37</sup> S. Naruszewicz, M. Laszuk, *Wspólnotowe prawo celne*, op. cit., s. 65–66.

<sup>38</sup> Zarządzenie Ministra Finansów nr 30 z dn. 29 października 2009 r w sprawie nadania statutów izmom celnym i urzędom celnym., Dz.Urz. Min. Fin. nr 13, poz. 72, ze zm.

<sup>39</sup> [www.mf.gov.pl](http://www.mf.gov.pl), dostęp 15.09.2012.

stanu w Ministerstwie Finansów. To właśnie na reprezentowanym przez te dwa urzędy szczeblu centralnym spoczywa odpowiedzialność za: kreowanie polityki celnej, kształt polityki personalnej w służbie celnej, współpracę z właściwymi organami innych państw oraz z organizacjami międzynarodowymi.

W Ministerstwie Finansów Szefowi Służby Celnej podporządkowane są cztery departamenty<sup>40</sup>:

- Polityki Celnej, jego zadania to m.in.: kształtowanie polityki celnej, negocjacje w sprawach celnych, koordynowanie naliczania i przekazywania do budżetu unijnego wpłat z cel, organizowanie wdrażania systemów elektronicznych stworzonych na potrzeby administracji celnej;
- Podatku Akcyzowego i Ekologicznego, ten departament działa w oparciu o wydziały, m.in.: wydział składów podatkowych i procedury zawieszenia akcyzy, wydział podatku od samochodów i energii elektrycznej),
- Kontroli Celno-Akcyzowej i Kontroli Gier, jego zadania to: nadzór nad prawidłowym wykonywaniem procedur kontrolnych, zwalczanie przestępczości w obrocie towarowym, kontrola legalności pobytu i zatrudnienia, kwestie związane ze wspólną polityką rolną;
- Służby Celnej, spoczywa na nim odpowiedzialność za politykę kadrową i szkoleniową służby celnej, modelowanie struktury organizacyjnej administracji celnej, nadzór nad centralnym laboratorium celnym i laboratoriami regionalnymi.

Urzędy celne stanowią najniższy, lokalny szczebel administracji celnej w Polsce. W świetle prawa celnego posiadają one – jak wcześniej wspomniano – status organu celnego pierwszej instancji. Naczelnik sprawuje funkcję kierowniczą względem urzędu, jest on odpowiedzialny przed dyrektorem właściwej izby celnej, co stanowi wyraz zwierzchnictwa izb celnych nad urzędami celnymi. W skład urzędu celnego wchodzi: komórki wewnętrzne, takie jak: referaty, sekcje i jednoosobowe stanowiska pracy; komórki zewnętrzne, czyli graniczne i umiejscowione wewnątrz kraju oddziały celne, terenowe komórki organizacyjne – te mogą być powoływane na potrzeby: kontroli przedsiębiorców, spraw karnych skarbowych czy też szczególnego nadzoru podatkowego<sup>41</sup>. Do najważniejszych zadań urzędów celnych należy zaliczyć:

- dokonywanie wymiaru i poboru należności celnych, dokonywanie wymiaru i poboru podatku akcyzowego i podatku VAT,
- nadawanie towarom przeznaczenia celnego,
- wydawanie pozwoleń na stosowanie procedur celnych,
- sprawowanie dozoru celnego i wykonywanie kontroli celnej,
- wydawanie decyzji w sprawie zgłoszeń celnych.

Drugi szczebel, na poziomie regionalnym, tworzą izby celne z dyrektorami, powoływanymi przez Ministra Finansów. W obrębie izb celnych mogą być powoływane wydziały, referaty oraz wieloosobowe i jednoosobowe stanowiska pracy. W związku z potrzebą zwiększenia efektywności kontroli służb celnych strukturę izb celnych powiększono o specjalne komórki organizacyjne, takie jak np.: grupy mobilne, graniczne komórki zwalczania przedsiębiorczości celnej, a także komórki właściwe do spraw kontroli przestrzegania legalności pobytu i wykonywania pracy przez cudzoziemców.

<sup>40</sup> *Ibidem*.

<sup>41</sup> *Podstawy celnictwa*, red. J. Jura, Wyższa Szkoła dla i Logistyki, Warszawa 2008, s. 77–80.

Ponadto w ramach niektórych izb celnych działają laboratoria celne i ośrodki szkoleniowe<sup>42</sup>. Izby celne realizują zadania w zakresie stosowania ustawodawstwa celnego, w zakresie prewencji, dozoru i kontroli celnej oraz orzecznictwa.

Za priorytetowy cel administracji celnej w ostatnich latach uchodzi wdrożenie systemów informatycznych, o których była mowa wcześniej. Mniej więcej pięć lat przed przystąpieniem do UE rozpoczęto wdrażanie Systemu Obsługi Operacji Tranzytowych NCTS, Systemu Zintegrowanej Taryfy Celnej ISZTAR, System Obsługi Kontyngentów Taryfowych TQS, Systemu Europejskiej Wiążącej Informacji Taryfowej EBTI, i wreszcie pozostałych systemów, takich jak ZEFIR i CELINA.

CELINA jest to system obsługi zgłoszeń celnych i działa we wszystkich jednostkach administracji celnej; służy do ułatwienia i przyspieszenia obsługi wszystkich zgłoszeń celnych, jest także wykorzystywany do rejestrowania i przetwarzania danych pochodzących z przekazywanym organom celnym deklaracji INTRASTAT (od 1 maja 2004 roku). Z kolei system rozliczeń celno-podatkowych ZEFIR wspomaga i standaryzuje księgowość budżetową i celną, jest niezbędny do prawidłowego księgowania kwot należnych z tytułu TOR (tradycyjnych środków własnych w budżecie ogólnym UE).

System EBTI ma za zadanie wymieniać dane z Komisją Europejską, tzn. przekazywać, w przypadku Polski, przyjęte w izbie celnej w Warszawie wnioski oraz wydane przez tę izbę wiążące informacje taryfowe (WIT-y) – w postaci elektronicznej – bezpośrednio do bazy danych Komisji Europejskiej w Brukseli. System INTRASTAT natomiast służy do przekazywania przez przedsiębiorców w każdym kraju członkowskim UE informacji o dokonanych przywozach albo wywozach towarów do innych krajów należących do Wspólnoty.

## Podsumowanie

System celny można sprowadzić do działań określonego państwa, a w przypadku Unii Europejskiej do działań Wspólnoty i poszczególnych państw członkowskich, regulujących obrót towarowy z zagranicą, a podejmowanych na podstawie prawa celnego przy zaangażowaniu administracji celnych.

Podstawę funkcjonowania systemu celnego Wspólnoty stanowi unia celna, która została utworzona z chwilą wprowadzenia wspólnej taryfy celnej importu z krajów trzecich, tj. od lipca 1968 roku. Wymiar prawno-organizacyjny każdego systemu celnego, a zatem i wspólnotowego, stanowią regulacje prawne z zakresu prawa celnego oraz odpowiednie instytucje administracyjne, czyli administracja celna w państwach członkowskich. Najważniejszą regulację z zakresu prawa celnego, poza Wspólną Taryfą Celną, stanowi Wspólnotowy Kodeks Celny, obecnie w wersji zmodernizowanej.

Stawki celne w unijnej taryfie celnej uległy w ciągu ponad czterdziestu lat znacznemu obniżeniu. Było to wynikiem redukcji cef w ramach GATT i WTO, a także licznych preferencji celnych, jakich Wspólnota udziela krajom trzecim, bądź to na zasadzie wzajemności, bądź jednostronnie. Z uwagi na malejące znaczenie cef w wymianie handlowej rozszerzeniu uległ zakres zadań realizowanych przez służby celne, na które nałożono również obowiązki fiskalne, takie jak pobór należności podatkowych czy

<sup>42</sup> *Ibidem*, s. 74–76.

ochronno-kontrolne, np. w zakresie kontroli dokumentacji przedsiębiorstw, nielegalnej imigracji czy zatrudniania cudzoziemców.

Szczególnie istotne są działania organów celnych mające zapewnić bezpieczeństwo granicznego ruchu towarowego. Wynikają one przede wszystkim z funkcji kontrolno-ochronnej administracji celnych państw członkowskich. Służba celna stoi na straży przestrzegania norm prawa celnego, jak również podejmuje działania na rzecz zwalczania przestępczości celnej, podatkowej oraz czuwa nad prawidłowym stosowaniem przepisów prawa podatkowego. Na szczególną uwagę zasługują działania służb celnych w zakresie zwalczania handlu narkotykami, przeciwdziałające wprowadzaniu na rynek towarów naruszających prawa własności intelektualnej, stanowiących zagrożenie dla życia, bezpieczeństwa i zdrowia ludzi.

Administracja celna w Polsce z dniem akcesji przejęła zadania wytyczone przez Wspólnotę Europejską. Podkreślić należy fakt, że administracja celna stanowi najbardziej zintegrowaną z funkcjonowaniem Wspólnoty służbę publiczną w Polsce. W obliczu konieczności bezpośredniego stosowania wspólnotowego prawa celnego po akcesji oraz zacieśnienia współpracy z pozostałymi państwami członkowskimi Polska już przed uzyskaniem członkostwa podjęła bowiem prace dostosowawcze w tym zakresie. W chwili obecnej w Polsce, podobnie jak w pozostałych państwach członkowskich, trwają prace wdrożeniowe związane z informatyzacją służb celnych.